NOTA TÉCNICA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Projeto de Lei n.º 5/XVII/1.ª (BE)

Título: Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos (altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e o Estatuto da vítima)

Data de admissão: 6 de junho de 2025

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Ana Cláudia Cruz e Gonçalo Sousa Pereira (DAC), Cristina Ferreira e Filipa Paixão (DELP), João Carlos Oliveira e Helena Pimentel (BIB), Ricardo Saúde Fernandes (DAPLEN)

Data: 8 de julho de 2025

I. A INICIATIVA

A proponente retoma uma iniciativa apresentada na XV Legislatura, o Projeto de Lei n.º 59/XV/1.ª (BE)[1], com o intuito de consagrar os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos, alterando, para o efeito, o Código Penal (CP), o Código de Processo Penal (CPP) e o Estatuto da Vítima[2].

Observa a proponente que os crimes sexuais, particularmente, o crime de violação, carregam, indubitavelmente, a marca de género, já que atingem, sobretudo, mulheres e crianças, revelando o Relatório Anual de Segurança Interna de 2024 (RASI) a predominância de arguidos do género masculino e de vítimas do género feminino.

Alerta para o facto de, no crime de violação, a ascendência do agressor sobre a vítima e as relações de poder se verificarem de forma especialmente intensa, notando que a maioria dos agressores faz parte das relações familiares ou de proximidade das vítimas, e, por isso, defendendo que não pode ficar na esfera de decisão da vítima a investigação e acusação criminal.

Recorda a Petição n.º 14/XV/1.ª - *Urgência em legislar no sentido da conversão do crime de violação em crime público*, apresentada em 2022 e apreciada na Sessão Plenária de 31-03-2023, na qual se frizavam o receio de retaliação do agressor e a própria estigmatização social, bem como o risco de impunidade do agressor e continuidade da prática ilícita, para justificar a transformação em crime público. Menciona ainda uma petição, mais recente, intitulada «Petição contra a violência sobre as mulheres», a qual, porém, não foi apresentada à Assembleia da República.

Afirma que as dúvidas suscitadas em relação à consagração destes ilícitos penais como crimes públicos foram já colocadas a propósito da aprovação do crime de violência doméstica como crime público, prendendo-se com preocupações quanto à intervenção

[1] Que tem como antecedente o Projeto de Lei n.º 250/XIV/1.ª (BE) - *Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos (47.ª alteração ao Código Penal)*.
[2] Note-se que o Projeto de Lei n.º 59/XV/1.ª (BE), bem como o 250/XIV/1.ª (BE), apenas alterava o CP.

na vida privada, e defendem que os efeitos negativos podem ser superados através da melhoria dos processos de investigação e julgamento, ressalvando que não se trata de uma atitude paternalista, nem de retirar autonomia à mulher, mas de desbloquear situações dramáticas de modo a preservar uma verdadeira autonomia das mulheres e a afirmação da sua dignidade como seres humanos.

Alude a uma carta aberta de apelo à consagração da violação como crime público[3], identificando as suas subscritoras e subscrevendo o entendimento de que «qualquer alteração à lei deverá ser balizada pelos seguintes limites:

1) A vítima não tem qualquer obrigação de colaborar com as investigações, gozando dos direitos garantidos nas situações similares em que os crimes são investigados sem queixa da vítima, como os casos de violência doméstica;
2) A vítima tem direito à privacidade, à proteção da sua identidade e ao respeito pela intimidade durante todo o processo;
3) A vítima tem direito a acompanhamento social e psicológico reforçado, quer pretenda ou não colaborar com o processo.»

Em concreto, propõe:

- a retirada dos crimes de coação sexual (artigo 163.º), violação (artigo 164.º) e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165.º) do elenco dos crimes dependentes de queixa, alterando, para o efeito, o artigo 178.º do CP, e, assim, conferindo-lhes natureza pública;
- a possibilidade de a vítima requer ao juíz de instrução a prestação de declarações para memória futura, alterando, para o efeito, o n.º 1 do artigo 271.º do CPP, e, em consonância, o artigo 24.º, n.º 1, do Estatuto da Vítima, aprovado pela Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro;
- a exigência de concordância da vítima para a suspensão provisório do processo, prevista no artigo 281.º do CP, alterando, para o efeito, a alínea *a)* do n.º 1; e
- a obrigatoriedade de, tratando-se de crime contra a liberdade sexual de pessoa maior de 18 anos não agravado pelo resultado, o Ministéirio Público determinar a suspensão provisória do processo, até ao limite 5 anos, mediante requerimento

[3] Noticiada no Público, em 2022: https://www.publico.pt/2022/05/18/opiniao/opiniao/razoes-condicoes-consagracao-violacao-crime-publico-2006461

livre e esclarecido da vítima, com a concordância do juíz de instrução e do arguido, verificados os pressupostos das alíneas *b)* e *c)* do n.º 1 do 281.º, ou seja, ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza e ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza, aditando, para o efeito, um novo[4] n.º 9 ao 281.º e alterando o n.º 5 do artigo 282.º, todos do CPP; e

– a revogação dos n.ºs 4 e 5 do artigo 178.º do CP relativos à suspensão provisória do processo por crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) deliberou, atento o exíguo prazo disponível para o efeito, não emitir relatório sobre a presente iniciativa, remetendo para os anteriores relatórios da Comissão, emitidos na na XIV, na XV e na XVI Legislaturas, sobre esta matéria. Cumpre, assim, recordar a opinião neles vertida, e sucessivamente reiterada, da Senhora Deputada Relatora Cláudia Santos de discordância da opção de atribuir natureza pública a estes crimes, referindo que o legislador entendeu quanto a estes que «a resposta punitiva não deve dar-se com alheamento pela vontade do ofendido, precisamente porque as caraterísticas da infração e a sua atinência a espaços de intimidade são adequadas a gerar uma vitimização secundária que deve considerar-se inaceitável», fundando-se o entendimento de não atribuir caráter público não «na afirmação da menor gravidade das condutas, mas, sim, pelo contrário, na verificação de que tais condutas muito graves devem merecer a resposta pública alcançada através do processo penal sempre que – mas apenas quando – as vítimas o não considerem insuportável». Considerou que estando acautelada a possibilidade de, nos termos do n.º 2 do artigo 178.º do CP, o Ministério Público poder desencadear oficiosamente o processo em nome do interesse da vítima, «a manutenção da natureza semi-pública destes crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência praticados contra vítimas maiores de idade parece a única solução coerente com o recorte dado ao bem jurídico que é a liberdade sexual e com o entendimento de que constitui inaceitável forma de

[4] Norma semelhante à consagrada no n.º 8 do artigo 281.º do CPP em processos de crime de violência doméstica não agravados pelo resultado.

vitimização secundária a imposição de um processo criminal indesejado por uma vítima de um destes crimes que tão flagrantemente contendem com a sua intimidade.»

O Projeto de Lei em apreço contém seis artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo alterando o CP, o terceiro alterando o CPP, o quarto o Estatuto da Vítima, o quinto contendo uma norma revogatória e o último determinando a data de entrada em vigor.

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa[5] (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente

[5] As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei - «consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos» – é enquadrável na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, constituindo, assim, reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 3 de junho de 2025, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. Foi admitido a 6 de junho, anunciada em reunião plenária do dia 17 de junho e baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) no dia 27 de junho.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário[6] estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos (altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e o Estatuto da vítima)» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

[6] A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

No n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário é estabelecido o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

De notar que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República* eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 6.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do Guia de Legística para a Elaboração de Atos

Normativos[7], por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Deve ser tomado em consideração que se encontram mais do que uma iniciativa pendentes que procedem à alteração do Código Penal e do Código de Processo Penal, pelo que seria preferível, por motivos de segurança jurídica, que em caso de aprovação das mesmas, o fossem sob a forma de um texto único de alteração àqueles Códigos.

Cumpre assinalar, para efeitos de eventual ponderação pela Comissão em sede de apreciação na especialidade, que a epígrafe do artigo 178.º do Código Penal, constante do artigo 2.º do projeto de lei; as epígrafes dos artigos 271.º, 281.º e 282.º do Código de Processo Penal, constante do artigo 3.º do projeto de lei; e, a epígrafe do artigo 24.º da Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, constante do artigo 4.º do projeto de lei, correspondem à redação em vigor. De acordo com as regras de legística formal, deve evitar-se a reprodução do texto inalterado, de modo a facilitar a visualização das normas alteradas.

Assinala-se ainda que na alteração ao Código de Processo Penal, constante do artigo 3.º do projeto de lei, está previsto o aditamento de um novo n.º 9 ao artigo 281.º, o que implicaria a renumeração dos atuais n.os 9, 10 e 11. Sucede que o projeto de lei não identifica, de forma expressa, o que sucede à atual redação dos n.os 10 e 11, o que suscita dúvidas sobre se o proponente pretende, de facto, uma remuneração sequencial do referido artigo ou se a revogação da atual redação destes dois números (n.os 10 e 11). O aditamento de números intercalados em artigos existentes é uma técnica legislativa que será de evitar sempre que possível, por gerar riscos para a segurança e certeza jurídicas, pela eventualidade de haver remissões do próprio diploma ou de diplomas terceiros para as normas renumeradas que podem não ser detetadas quando se procede a este tipo de alteração legislativa. Por este motivo, deve ser privilegiado o aditamento sequencial dos novos números e identificados de forma expressa, sendo caso disso, cada um dos números que o proponente pretende ver revogados.

[7] Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O Código Penal (CP)[8] dedica aos crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual o Capítulo V do Título I (Crimes contra as pessoas) do Livro II (Parte Especial), dividido em duas secções que compreendem, respetivamente:
- os crimes contra a liberdade sexual (Secção I): coação sexual (artigo 163.º), violação (artigo 164.º), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165.º), abuso sexual de pessoa internada (artigo 166.º), fraude sexual (artigo 167.º), procriação artificial não consentida (artigo 168.º), lenocínio (artigo 169.º) e importunação sexual (artigo 170.º);

- os crimes contra a autodeterminação sexual (Secção II): abuso sexual de crianças (artigo 171.º), abuso sexual de menores dependentes ou em situação particularmente vulnerável (artigo 172.º), atos sexuais com adolescentes (artigo 173.º), recurso à prostituição de menores (artigo 174.º), lenocínio de menores (artigo 175.º), pornografia de menores (artigo 176.º), aliciamento de menores para fins sexuais (artigo 176.º-A), organização de viagens para fins de turismo sexual com menores (artigo 176.º-B) e atos contrários à orientação sexual, identidade ou expressão de género (artigo 176.º-C).

Como referem M. Miguez Garcia e J.M. Castela Rio[9], a primeira daquelas secções «(…) aplica-se a todos (crianças e menores vítimas, adultos vítimas), sem exceção de idade ou de sexo, salvo o artigo 168.º, que se refere à procriação artificial em mulher. A segunda secção protege aqueles casos que ou não seriam crime se praticados entre adultos ou o seriam, mas com outros limites (seriam, por ex., menos graves)». Citando o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 4 de junho de 2014[10], «Os crimes sexuais protegem, por um lado, a liberdade sexual dos adultos; e, por outro, o livre

[8] Diploma consolidado (a partir do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março) retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 03/07/2025.
[9] **Código Penal – Parte Geral e Especial, com notas e comentários**, 3.ª ed. atualizada, Almedina, 2018, p.774.
[10] No âmbito do processo n.º 1298/09.4JAPRT.P1

desenvolvimento dos menores no campo da sexualidade, considerando-se aqui que determinados actos ou condutas de natureza sexual podem, mesmo sem violência, em razão da pouca idade da vítima prejudicar gravemente o seu crescimento harmonioso e, por consequência, o livre desenvolvimento da sua personalidade».

O referido capítulo compreende ainda uma Secção III, que contém disposições comuns aos crimes acima referidos sobre agravação (artigo 177.º), queixa (artigo 178.º) e inibição do poder paternal e proibição do exercício de funções (artigo 179.º).

Recorde-se que, quanto à natureza procedimental, os crimes podem ser públicos, semipúblicos ou particulares, sendo públicos todos os crimes relativamente aos quais a lei nada disponha quanto à necessidade de queixa ou acusação do ofendido. Sendo um crime público, a notícia do mesmo é suficiente para que as autoridades judiciárias ou policiais iniciem o processo criminal e uma eventual desistência da vítima não impede a prossecução do processo. São crimes semipúblicos aqueles em que a lei requer uma queixa da pessoa com legitimidade para a exercer, sem o que o procedimento criminal não pode ser iniciado; nestes casos, é admissível a desistência da queixa, que determina o fim do procedimento criminal. Por fim, um crime é particular quando, além da queixa, é necessário que a pessoa com legitimidade para tal se constitua assistente no processo criminal e que, oportunamente, deduza acusação particular, sendo igualmente possível a desistência.

Nos termos da redação atual do artigo 178.º do Código Penal, o procedimento criminal pelos crimes de coação sexual, violação, abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, fraude sexual, procriação artificial não consentida e importunação sexual depende de queixa, a não ser quando a vítima seja menor ou deles resulte suicídio ou morte da vítima. Ou seja, estes tipos de crimes podem ser públicos ou semipúblicos, dependendo da idade da vítima e das consequências para a sua vida. Há, contudo, uma especificidade relativa aos crimes de coação sexual e de violação: se o interesse da vítima o aconselhar, o Ministério Público pode sempre dar início ao procedimento, no

prazo de um ano a contar da data em que tiver tido conhecimento do facto e dos seus autores[11].

Também o crime de atos sexuais com adolescentes é público ou semipúblico em função das consequências para a vida da vítima: se dele resultar suicídio ou morte da vítima não carece de queixa.

O artigo 178.º prevê também que, em qualquer dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, o Ministério Público, tendo em conta o interesse da vítima, pode determinar a suspensão provisória do processo (que pode ir até cinco anos) com a concordância do juiz de instrução e do arguido e desde que não tenha sido aplicada anteriormente medida similar por crime da mesma natureza (n.os 4 e 5).

Este artigo foi objeto de diversas alterações desde a revisão do Código Penal em 1995. Na sua redação originária, era concedida ao Ministério Público a possibilidade de dar início ao processo criminal quando a vítima fosse menor de 12 anos, caso existissem razões de interesse público, situação alargada para menor de 16 anos com a Lei n.º 65/98, de 2 de setembro[12], que, além disso, substituiu as razões de interesse público pelo interesse da vítima nessa tomada de decisão. Depois a Lei n.º 99/2001, de 30 de agosto[13], reformulou o artigo, passando, designadamente, a incluir-se nas situações em que o procedimento criminal não depende de queixa, além do suicídio ou morte da vítima, os casos em que o agente tenha a seu cargo a vítima, menor de 14 anos, ou tenha sobre ela o poder paternal, tutela ou curatela; além disso, previa-se, neste último caso, a possibilidade de suspensão provisória do processo, pelo período máximo de 3 anos.

Em 2007, com a Lei n.º 59/2007, de 15 de setembro[14], passa a não depender de queixa o procedimento por crime contra menor, independentemente da idade, e é aditado um novo requisito para a suspensão provisória do processo - a concordância do juiz. A Lei

[11] Também o crime de atos sexuais com adolescentes é público ou semipúblico em função das consequências para a vida da vítima: se dele resultar suicídio ou morte da vítima não carece de queixa.
[12] Trabalhos preparatórios.
[13] Trabalhos preparatórios.
[14] Trabalhos preparatórios.

n.º 83/2015, de 4 de setembro[15], aditou o atual n.º 2 e renumerou os seguintes, atribuindo ao Ministério Público a possibilidade de, no caso dos crimes previstos e punidos pelos artigos 163.º (coação sexual) e 164.º (violação), poder dar início ao procedimento criminal. Em 2019 o artigo 178.º foi relocalizado na sistemática do Código para a então aditada Secção III, com a Lei n.º 101/2019, de 1 de outubro[16], mas a sua redação atual resulta da Lei n.º 45/2023, de 17 de agosto[17], que alargou o prazo para o procedimento criminal previsto no n.º 1, de seis meses para um ano, reforçando assim a proteção das vítimas de crimes contra a liberdade sexual e do Estatuto da Vítima.

De acordo com o mais recente Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), referente a 2024, a violência doméstica continua a ser um dos crimes mais participados em Portugal.

Refira-se ainda que o Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (GREVIO) do Conselho da Europa, no seu relatório[18] de avaliação da implementação por Portugal avaliação da implementação por Portugal das medidas preconizadas na Convenção de Istambul[19], recomenda como medidas urgentes a serem tomadas, nomeadamente, a formação obrigatória e contínua para magistrados sobre todas as formas de violência contra as mulheres; a revisão do sistema de ordens de proteção e afastamento, que atualmente exige processo criminal em curso e pode demorar até 48 horas; a eliminação do prazo de 6 a 12 meses para denúncia de crimes de violação; o acesso a casas de abrigo sem obrigatoriedade de denúncia formal; e, o reforço da resposta judicial com base numa perspetiva de género e centrada na segurança das vítimas.

[15] Trabalhos preparatórios.
[16] Trabalhos preparatórios.
[17] Trabalhos preparatórios.
[18] Texto integral em inglês disponível no portal do Conselho da Europa, na página dedicada a Portugal, onde é possível consultar outros documentos de acompanhamento e a respetivas respostas nacionais. Nesse portal é também disponibilizado um resumo executivo em português sobre a elaboração do relatório.
[19] Adotada em 2011 e entrou em vigor no dia 1 de agosto de 2014; Portugal foi o terceiro Estado-Membro do Conselho da Europa e o primeiro da União Europeia a ratificar esta Convenção, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, ambos de 21 de janeiro

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

Nos termos do disposto do artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE), *a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias*. Dispõe ainda o artigo 3.º que *a União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos*.

O artigo 83.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a cooperação judiciária em matéria penal, permitindo a adoção de diretivas que estabeleçam regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

Um dos domínios de possível eleição de criminalidade é o dos crimes de natureza sexual, os quais, contudo, como forma especial de violência contra mulheres e raparigas – embora não só – continuam fora do elenco definido pelo Tratado.

A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia prevê, nos seus artigos 1.º e 3.º, o dever de respeito e proteção da dignidade do ser humano, e o direito à sua integridade, física ou mental.

A Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de outubro de 2017, sobre a luta contra o assédio sexual e os abusos sexuais na UE exortou o Conselho a adotar a cláusula «passerelle» e a identificar todas as formas de violência de género como domínios de criminalidade. Adicionalmente, a Resolução apela ao que designa por *Tolerância zero e luta contra o assédio sexual e o abuso sexual na UE*, condenando *veementemente todas as formas de violência sexual e física ou de assédio psicológico* e lamentando *o facto de estes atos serem tolerados com demasiada facilidade, quando se tratam, de facto, de uma violação dos direitos fundamentais e de um crime grave que deve ser*

sancionado como tal, realçando *por isso que a impunidade tem de cessar, garantindo o julgamento dos agressores*.

Destaca-se, ainda, a adesão da União Europeia e dos seus Estados-Membros[20] à Convenção de Istambul para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica de 2011, que representa o seu comprometimento e empenho contra quaisquer manifestações de género contra mulheres. A Convenção prevê diversas condutas especialmente gravosas, definidas nos artigos 35.º (violência física), 36.º (violência sexual, incluindo violação), 37.º (casamento forçado), 38.º (mutilação genital feminina) e 39.º (aborto e esterilização forçados), assim como no artigo 36.º (violência sexual, incluindo violação), e reconhece *que a natureza estrutural da violência contra as mulheres é baseada no género*, pelo que este instrumento é aplicável a todas as formas de violência contra às mesmas, *incluindo a violência doméstica, que afeta desproporcionalmente as mulheres*, valendo tanto em situações de paz como em momentos de conflito armado.

Estabelece o artigo 55.º, respeitante a processos *ex parte* e *ex officio*, da Convenção de Istambul para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica que:

1. *As Partes assegurarão que as investigações ou o processamento das infracções estabelecidas nos termos dos artigos 35.º, 36.º, 37.º, 38.º e 39.º da presente Convenção não dependam inteiramente de uma denúncia ou de uma queixa da vítima, se a infracção tiver sido cometida total ou parcialmente no seu território, e que o processo possa prosseguir mesmo que a vítima retire a sua declaração ou queixa.*
2. *As Partes tomarão as medidas legislativas ou outras necessárias para assegurar, de acordo com as condições previstas no seu direito interno, a possibilidade de organizações governamentais e não-governamentais e conselheiros especializados em violência doméstica assistirem e/ou apoiarem as vítimas, a pedido destas, durante as investigações e processos judiciais relativamente às infracções estabelecidas nos termos da presente Convenção.*

[20] Nem todos os Estados-Membros da União Europeia ratificaram a Convenção de Istambul, uma vez que tal ato depende da regras previstas nos ordenamentos nacionais.

O artigo 18.º, n.º 4, da Convenção supra mencionada estipula que *O fornecimento de serviços não deve depender da vontade das vítimas de apresentar queixa* ou de testemunhar contra qualquer autor de uma infracção.

Com base jurídica no artigo 83.º do TFUE, *o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns*. Destarte, a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012 , que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho visa garantir que as vítimas da criminalidade beneficiem de informação, apoio e proteção adequados e possam participar no processo penal.

Relativamente a certos grupos de vítimas, e com base na referida Diretiva relativa aos Direitos das Vítimas, a UE adotou regras específicas, incluindo vítimas de tráfico de seres humanos, crianças vítimas de exploração sexual e pornografia infantil e vítimas de terrorismo.

Importa, igualmente, destacar que em junho de 2020, a Comissão apresentou uma nova Estratégia sobre os Direitos das Vítimas para 2020-2025, a fim de garantir que todas as vítimas de crimes possam exercer plenamente os seus direitos, independentemente de onde o crime tenha sido cometido. Esta estratégia estabelece como uma das ações fundamentais da Comissão Europeia, «Avaliar os instrumentos a nível da UE para permitir a denúncia de crimes por parte das vítimas migrantes, independentemente do seu estatuto de residência, e para as vítimas em detenção assim como, se for caso disso, apresentar propostas legislativas até 2022». Relativamente aos Estados-Membros, prevê como ação «tomar medidas para assegurar que todas as vítimas, incluindo as vítimas migrantes, tenham acesso à justiça independentemente do seu estatuto de residência».

Referir que a Comissão Europeia planeia apresentar uma nova Estratégia da UE sobre os Direitos das Vítimas em 2026, com o objetivo de garantir que todas as vítimas de crimes na União Europeia possam exercer plenamente os seus direitos, independentemente do local onde o crime ocorreu. Esta estratégia visa adotar uma abordagem abrangente, envolvendo cidadãos, empresas, investigadores e a sociedade civil, para melhorar a segurança e o apoio às vítimas.

Além disso, o Parlamento Europeu aprovou diversas resoluções que tocam o tema da igualdade de género e combate da violência contra as mulheres, nomeadamente a Resolução *sobre a luta contra o assédio sexual e os abusos sexuais na UE*, condenando *veementemente todas as formas de violência sexual*, insistindo na aplicação efetiva do quadro jurídico existente.

A 24 de junho de 2020 foi apresentada a Estratégia da UE para uma luta mais eficaz contra o abuso sexual das crianças, que visa *dar uma resposta eficaz, a nível da UE, à luta contra o abuso sexual de crianças. Fornece um quadro para o desenvolvimento de uma resposta firme e abrangente a estes crimes tanto em linha como fora de linha e define oito iniciativas para aplicar e desenvolver o quadro jurídico adequado, reforçar a resposta dos serviços de aplicação da lei e catalisar uma ação coordenada entre as várias partes interessadas em matéria de prevenção, investigação e assistência às vítimas.*

Salientar, ainda, que em 2024, foi adotada a Diretiva (UE) 2024/1385 Parlamento relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica que visa assegurar em toda a UE um nível mínimo de proteção contra este tipo de violência, reforçando a proteção de uma série de direitos fundamentais, nomeadamente medidas de reforço do acesso das vítimas à justiça e do direito a uma proteção adequada, incluindo assegurar a existência de organismos governamentais para prestar assistência, aconselhamento e representação às vítimas em processos judiciais em matéria de violência contra as mulheres ou violência doméstica. Esta diretiva tem de ser transposta para o direito nacional até 14 de junho de 2027.

Por fim, em maio de 2022, a Comissão Europeia apresentou um pacote de medidas[21] para prevenir e combater o abuso sexual de crianças através da *Internet*, que visam obrigar os prestadores de serviços a detetar, comunicar e remover os materiais relacionados com pornografia infantil nas suas plataformas.

- **Âmbito internacional**

  Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha, os crimes de natureza sexual vêm previstos no *Título VIII do Código Penal*,[22] denominado «*Delitos contra la libertad sexual*».

Esta matéria sofreu alterações profundas com a aprovação da polémica *Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual*, também denominada de *ley de "solo sí es sí"*[23].

Neste seguimento, o atual Código Penal espanhol pune, entre outros:

1. O crime de agressão sexual, entendendo-se como tal a prática de qualquer ato que atente contra a liberdade sexual de outrem sem o seu consentimento, sendo que tal consentimento tem de ter sido manifestado livremente através de atos que, face às circunstâncias do caso, expressem de forma clara a sua vontade. Sem prejuízo, considera-se consubstanciar agressão sexual os atos de

[21] COM (2022) 209 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para prevenir e combater o abuso sexual de crianças. A Assembleia da República escrutinou esta iniciativa.

[22] Texto consolidado retirado do portal oficial *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 01/07/2025.

[23] A *ley de "solo sí es sí"* eliminou a distinção entre os crimes de agressão sexual e de abuso sexual, anteriormente autonomizados no Código Penal espanhol, passando toda a interação sexual sem consentimento a ser considerada automaticamente como agressão sexual, punida com uma pena de prisão de um a quatro anos. A intenção manifestada pelo governo espanhol, proponente desta alteração, foi a de tornar o âmbito da norma mais abrangente. Contudo, tendo em conta que a pena anteriormente prevista para o crime de agressão sexual era de cinco a oito anos, a entrada em vigor destas alterações ao Código Penal teve como consequência, em alguns casos concretos, a redução das molduras penais abstratas, argumento que tem vindo a ser utilizado por alguns arguidos no sentido de reduzir as penas de prisão nas quais tinham sido condenados, invocando para tal o princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável.

conteúdo sexual que sejam praticados com o uso de violência, intimidação ou abuso de uma situação de superioridade em relação à vítima ou abusando da sua vulnerabilidade, assim como os atos que sejam praticados sobre pessoas inconscientes ou que tenham sido privadas da plena posse da sua capacidade decisória, abusando da sua incapacidade mental, e ainda, os atos que tenham sido praticados num momento em que a vontade da vítima esteja, por qualquer meio, anulada. A este crime corresponde uma pena de prisão de um a quatro anos. (*artículo 178*).

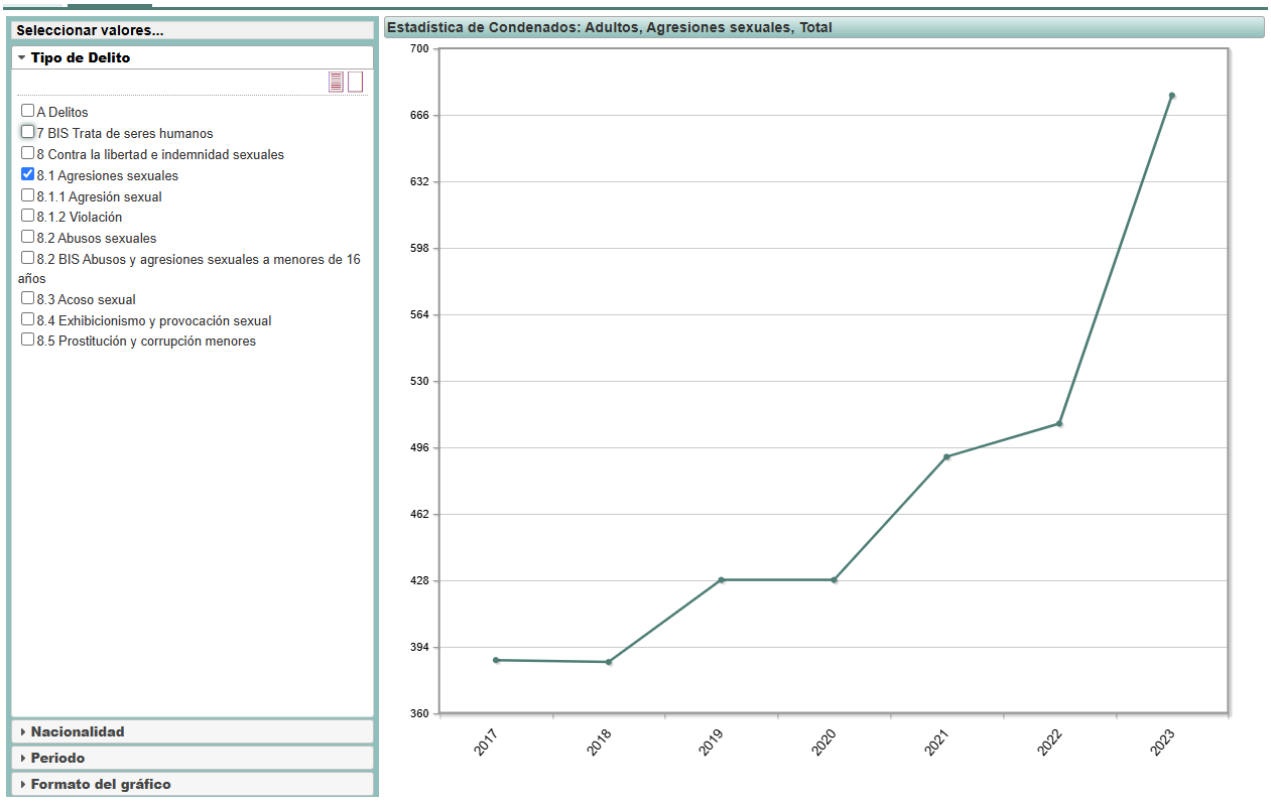
2. O crime de violação, que se verifica sempre que a agressão sexual implique a introdução de partes do corpo ou objetos via vaginal, anal ou oral, e ao qual corresponde uma pena de prisão de quatro a doze anos (*artículo 179*).
3. O crime de *acoso* sexual, definido como aquele no qual o autor solicita favores de natureza sexual, para si ou para um terceiro, no âmbito de uma relação laboral, de docência, de prestação de serviços ou análoga, continuada ou habitual, e em que com tal comportamento provoque uma situação gravemente intimidatória, hostil ou humilhante. Para este crime prevê-se uma pena de prisão de seis a doze meses ou multa, sem prejuízo da aplicação de penas acessórias (*artículo 184*).

As penas suprarreferidas para os crimes de agressão sexual e violação poderão ser agravadas nas circunstâncias previstas no *artículo 180*, como seja por os atos terem sido praticados por mais do que uma pessoa ou quando tenham sido praticados com o uso de armas ou outros meios igualmente perigosos.
Este diploma agrava igualmente a moldura penal abstrata dos crimes suprarreferidos quando a vítima seja menor de idade ou pessoa especialmente vulnerável em função de deficiência ou de doença.

O procedimento criminal pelos crimes de agressões, *acoso* e abusos sexuais depende de denúncia da vítima, na sequência da qual o *Ministerio Fiscal* toma as providências que entender por adequadas, face às circunstâncias concretas, excecionando os casos em que a vítima seja menor de idade ou pessoa com incapacidade, situação em que só será necessário o conhecimento por parte do *Ministerio Fiscal* (*artículo 191*).

A suspensão de penas vem prevista na *Sección 1.ª*, do *Capítulo III*, do *Código Penal*, denominado *De la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad*. Assim, de acordo com o *artículo 80*, o magistrado judicial pode, mediante decisão fundamentada, suspender a execução das penas privativas de liberdade não superiores a dois anos, sempre que exista uma expetativa legítima de que o cumprimento da pena não seja necessário para evitar a prática futura, pelo arguido, de novos crimes.
Não se encontrou nenhum mecanismo processual equivalente à suspensão provisória do processo prevista no ordenamento penal português.

Em Espanha, de 2017 a 2023 verificou-se um aumento dos condenados pelo crime de agressões sexuais, conforme tabela infra, retirada do portal do *Instituto Nacional de Estadística*:



FRANÇA

O *Code Pénal*[24] francês inclui uma secção dedicada às agressões sexuais, denominada «*Du viol, de l'inceste et des autres agressions sexuelles*», a qual está sistematicamente integrada no capítulo dedicado aos atentados à integridade física ou moral das pessoas físicas (*Section 3, Chapitre II, Titre II, Livre II*).

Esta matéria foi alterada pela *LOI n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste*, a qual introduziu várias alterações no *Code Pénal* e no *Code de Procédure Pénale*.

Neste seguimento, o *Code Pénal* considera como agressão sexual qualquer agressão de natureza sexual cometida com violência, constrangimento, ameaça ou surpresa, bem como, nos casos legalmente previstos, a ameaça cometida por um adulto contra um menor (*article 222-22*), quer os atos criminosos sejam cometidos moral quer materialmente (*article 222-22-1*), e quer se trate de submissão a ato sexual perpetrado por terceiro ou pelo próprio agressor (*article 222-22-2*). Ao ato de agressão sexual que preencha os elementos do tipo criminal supra indicado, na forma tentada ou consumada, cabe a pena de 15 anos de prisão (*article 222-23*) ou a pena de dez anos de prisão ou multa de 150.000 € (*article 222-30*), consoante a gravidade do crime.

De acordo com o *article* 222-23, é classificado como violação todo ato de penetração sexual, de qualquer natureza, ou ato oral-genital cometido sobre outrem por meio de violência, coação, ameaça ou surpresa, sendo-lhe aplicável uma pena de 15 anos de prisão. Entende-se igualmente como violação qualquer ato de penetração sexual de qualquer espécie, ou qualquer ato oral-genital cometido por um adulto sobre um menor de quinze anos (*article 222-23-1*), casos em que a pena aplicável se eleva para 20 anos de prisão (*article 222-23-3*). A pena é igualmente de 20 anos de prisão nos casos elencados no *article 222-24*, onde se inclui, nomeadamente, a prática do ato sobre pessoa menor de 15 anos ou por cônjuge ou companheiro da vítima ou por companheiro vinculado à vítima por pacto civil de solidariedade. Mais se refira que, de acordo com o *article* 222-22-3, a violação e a agressão sexuais são consideradas como incesto sempre que cometidas por: 1.º um ascendente; 2.° um irmão, uma irmã, um tio, uma tia, um tio-avô, uma tia-avó, um sobrinho ou uma sobrinha; 3.º o cônjuge, o companheiro de coabitação ou o companheiro vinculado por pacto civil de solidariedade, nos casos legalmente previstos.

[24] Texto consolidado retirado do portal oficial *LEGIFRANCE.GOUV.FR*. Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 01/07/2025.

Às agressões sexuais que não estejam abrangidas pelas disposições supra indicadas, é aplicável uma pena de cinco anos de prisão ou de 75.000 € de multa (*Article 222-27*).

À instauração do procedimento criminal aplicam-se as regras previstas no *article 15-3* do *Code de procédure pénale*, no caso de denúncia apresentada perante as autoridades policiais, e nos *articles 40 e seguintes* do mesmo diploma, no caso de denúncia apresentada perante procurador da república[25].

A suspensão da execução de pena de prisão vem prevista no *article 132-27* do *Code Pénal*, ali se determinando que, em matéria correcional, o juiz pode, quando existam razões médicas, familiares, profissionais ou sociais que o justifiquem, decidir que a pena que não exceda a duração de dois anos seja executada de forma fracionada.
É igualmente possível a determinação judicial da suspensão de pena, nos termos previstos nos *articles 720-1* e *720-1-1 do Códe de procédure pénale*, ou seja, quando o remanescente da pena a cumprir seja no máximo de dois anos e se reconheçam fundamentos médicos, familiares, profissionais ou sociais para tal. O limite de dois anos não se aplica, contudo, nos casos em que os arguidos sofram de uma patologia que ameace a vida ou em que exista incompatibilidade entre o estado de saúde físico e mental e a execução de pena privativa de liberdade (*article 720-1-1*).
Não se encontrou nenhum mecanismo processual equivalente à suspensão provisória do processo prevista no ordenamento penal português.
A 18 de junho de 2025, o Senado aprovou em primeira leitura o projeto de lei[26] que modifica as definições penais de violação e de agressão sexual, visando:

1. A integração explícita do consentimento, ou seja, a especificação, pela lei do conceito de consentimento livre, informado, específico, prévio e revogável. Este conceito deve ser apreciado à luz das circunstâncias circundantes e não pode ser inferido apenas do silêncio ou da falta de reação da vítima.
2. O esclarecimento do não consentimento, ficando explícito que não há consentimento se o ato sexual for cometido com violência, coerção, ameaça ou surpresa, independentemente da sua natureza.

[25] Sobre as várias etapas do processo e recursos disponibilizados às vítimas, consultar a informação disponibilizada no portal informativo francês *Service Public*, bem como a informação disponibilizada no portal do *Cours Appel*. Consultas efetuadas a 01/07/2025.
[26] Conforme publicado no portal do Senado.

3. Extensão da definição de violação aos atos orais e anais, que antes eram considerados agressões sexuais simples.

Este projeto de lei, na versão alterada pelo Senado, regressou à Assembleia Nacional e está atualmente em discussão[27].

Organizações Internacionais

A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica[28] foi aprovada em 11 de maio de 2011 com o objetivo de que fosse criada uma base legal comum aos países signatários, que pudesse conferir proteção às mulheres contra todas as formas de violência. A Convenção foi ainda aprovada com o objetivo de prevenir, acusar e eliminar a violência contra as mulheres e a violência doméstica.

Esta Convenção assenta em quatro pilares fundamentais: a prevenção, a proteção, a responsabilização e a coordenação de políticas[29].

Entre as medidas previstas na Convenção aqui em causa, está a determinação prevista no artigo 36.º, nos termos da qual os Estados signatários devem diligenciar no sentido de incorporarem nos seus ordenamentos jurídicos normas suscetíveis de garantir a criminalização, entre outros, de atos intencionais de introdução vaginal, anal ou oral de partes do corpo ou objetos, de natureza sexual e não consensual, bem como, de quaisquer práticas sexuais não consensuais. Estas medidas legislativas a incorporar internamente pelos Estados signatários deveriam ainda aplicar-se à relação entre cônjuges ou parceiros, fossem estes atuais ou anteriores.

O diploma prevê igualmente um mecanismo específico de monotorização, designado por *GREVIO (Expert Group on Action against Violence against Women and Domestic Violence)*[30], com a função de garantir a implementação efetiva das suas disposições pelos Estados signatários.

[27] Conforme informação no portal da Assembleia Nacional a 01.07.2025.
[28] Disponível no portal oficial do Conselho da Europa em *www.coe.int*. Consultas efetuadas a 01/07/2025.
[29] Conforme informação disponível no portal do Conselho da Europa. Consultas efetuadas a 01/07/2025.
[30] Mais informação disponível no portal oficial do Conselho da Europa.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, sobre mesma matéria, se encontram pendentes, e agendadas para a Sessão Plenária de 10 de julho de 2025, as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 6/XVII/1.ª (PAN) - *Consagra a natureza pública dos crimes de violação e outros crimes contra a liberdade sexual, procedendo à alteração do Código Penal e do Código do Processo Penal;*
- Projeto de Lei n.º 89/XVII/1.ª (CH) - *Altera a lei penal no sentido de atribuir maior proteção às vítimas de crimes sexuais e prevenir situações de revitimização em contexto judicial e de acesso à saúde;*
- Projeto de Lei n.º 94/XVII/1.ª (IL) - *Alteração às penas acessórias e efeitos das penas por crimes contra a autodeterminação sexual e a liberdade sexual;*
- Projeto de Lei n.º 96/XVII/1.ª (PAN) - *Alarga os prazos de prescrição de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e os prazos de queixa dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, e elimina a possibilidade de suspensão provisória do processo no âmbito dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual e do crime de violência doméstica, procedendo à alteração do Código Penal e do Código do Processo Penal;* e
- Projeto de Lei n.º 105/XVII/1.ª (L) - *Consagra o crime de violação como crime público.*

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na Legislatura anterior, foi apresentado o Projeto de Lei n.º 304/XVI/1.ª (PAN) - *Consagra a natureza pública dos crimes de violação e outros crimes contra a liberdade sexual, procedendo à alteração do Código Penal,* o qual caducou a 02-06-2025, e foi apreciado o Projeto de Lei n.º 308/XVI/1.ª (CH) - *Altera a lei penal no sentido de atribuir maior proteção às vítimas de crimes sexuais e prevenir situações de revitimização em contexto judicial e de acesso à saúde,* tendo sido rejeitado na generalidade, na Sessão Plenária de 18-10-2024, com os votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, a abstenção do PCP e do L e os votos a favor do CH, da IL, do BE e da DURP do PAN.

Na XV Legislatura, foi apreciada a Petição n.º 14/XV/1.ª - *Urgência em legislar no sentido da conversão do crime de violação em crime público*, a qual foi discutida conjuntamente com os Projetos de Lei n.os 59/XV/1.ª (BE) - *Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos (55.ª alteração ao Código Penal),* 513/XV/1.ª (CH) - *Altera a legislação penal no sentido de atribuir maior proteção às vítimas de crimes sexuais,* 671/XV/1.ª (IL) - *Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos,* 599/XV/1.ª (PAN) - *Consagra a natureza pública dos crimes de violação e outros crimes contra a liberdade sexual, procedendo à alteração do Código Penal* e 681/XV/1.ª (PS) - *Reforça a proteção das vítimas de crimes contra a liberdade sexual, alterando o Código Penal e a Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais,* tendo este último dado origem à Lei n.º 45/2023, de 17 de agosto, *Reforça a proteção das vítimas de crimes contra a liberdade sexual, alterando o Código Penal, a Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, e o Estatuto da Vítima*.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Em 4 de julho de 2025, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior do Ministério Publico, ao Conselho Superior da Magistratura e à Ordem dos Advogados, bem como o contributo da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

- **Consulta pública**

Nos termos do disposto no artigo 134.º do RAR, a iniciativa encontra-se em consulta pública até ao início da respetiva votação na especialidade, salvo rejeição na generalidade.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na *Internet*.

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

O preenchimento, pela proponente, da ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração positiva do impacto de género, o que se considera consentâneo com o teor da iniciativa. Com efeito, atento o seu objeto, sabendo-se que as mulheres são as principais vítimas do crime de violação e demais crimes sexuais, como o revela o RASI, considera-se que, à luz do disposto no artigo 10.º do referido diploma, a perspetiva da igualdade de género é o eixo central das normas, verificando-se um impacto positivo e transformador de género.

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

AMNESTY INTERNATIONAL. *Right to be free from rape: overview of legislation and state of play in Europe and international human rights standards.* Em linha. [S.l.]: Amnesty International, 2018. Disponível em: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126099&img=11848. [visualizado em 2025-07-02].

Resumo: A violência sexual é um problema sistémico que se encontra espalhado por todo o mundo. Não existe nenhum país onde as pessoas vivam livres desta ameaça que afeta ambos os sexos, provocando efeitos devastadores sobre as suas vítimas. Apesar de reconhecer que toda a violência sexual, independentemente do sexo, género ou identidade de género da vítima, é importante no que respeita à violação dos direitos humanos, a presente análise debruça-se mais sobre uma forma de violência sexual, nomeadamente a violação de mulheres e raparigas, uma vez que estas são mais afetadas por este tipo de crime.

Ao longo do documento são analisados os seguintes tópicos: a legislação atual e perspetivas de novos desenvolvimentos na Europa; dificuldades no acesso à justiça; análise de dados estatísticos; normas de direitos humanos internacionais; recomendações.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA. *Posição da APAV acerca da natureza do crime de violação*. Em linha. Lisboa: APAV, 2021. Disponível em:

https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=146978&img=34569. [visualizado em 2025-07-02].

Resumo: «[É] entendimento da APAV que a natureza pública mitigada [do crime de violação] é a que mais se aproxima do desejável equilíbrio entre, por um lado, os interesses de cada vítima em concreto e, por outro, as exigências de prevenção geral e especial, só podendo, contudo, funcionar nos termos propostos quando todas as respostas necessárias à avaliação, informação, proteção e apoio à vítima estiverem cabalmente implementadas.» [Resumo do autor]

CAEIRO, Pedro. Observações sobre a projectada reforma do regime dos crimes sexuais e do crime de violência doméstica. Em linha. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, a. 29, n.º 3 (set.-dez. 2019), pp. 631-679. Disponível em: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=148895&img=36931. [visualizado em 2025-07-02].

Resumo: Este texto resulta da análise que o autor fez dos projetos de lei apreciados no âmbito do Grupo de Trabalho – Alterações Legislativas – Crimes de Perseguição e Violência Doméstica, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em 15 de maio de 2019. Após uma reflexão sobre a oportunidade e o método da reforma proposta e uma exposição sobre a construção dos tipos legais da coação sexual e da violação, o autor centra-se naquilo que apelida de «exacerbação punitiva da reforma» e «expropriação de direitos da vítima», concluindo que «[e]m vez de prosseguir com a expropriação dos direitos da vítima e de pretender substituir-se-lhe nas decisões que ela tenha que tomar sobre aspectos que se repercutem nas dimensões mais íntimas da sua vida privada e familiar, o Estado deve orientar a sua acção no sentido de maximizar a protecção das vítimas contra qualquer forma de interferência ilegítima sobre a respectiva capacidade de decisão».

CONSELHO DA EUROPA. Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica. *GREVIO's (baseline) evaluation report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Portugal.* Em linha. Strasbourg: Council of Europe, 2019. Disponível em: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126821&img=12589. [visualizado em 2025-07-02].

Resumo: Este relatório, resultado da avaliação levada a cabo pelo Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (GREVIO), fornece uma avaliação das medidas de implementação tomadas por Portugal relativamente a todos os aspetos da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (Convenção de Istambul).

O relatório destaca o compromisso significativo demonstrado pelas autoridades portuguesas, ao longo dos anos, para combater a violência contra as mulheres, paralelamente aos esforços para promover a igualdade entre mulheres e homens. No entanto, enfatiza a necessidade de conferir à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género os poderes e recursos necessários para melhorar a coordenação interministerial e a cooperação interinstitucional como meios para assegurar o acesso igual ao apoio e reforço da proteção para todas as mulheres vítimas de violência, em todo o país.

No documento são identificadas questões prioritárias que requerem uma ação adicional, por parte das autoridades portuguesas, para com as disposições da Convenção. Aponta insuficiências e recomendações, nomeadamente no que concerne ao enquadramento penal dos crimes de violação e coação sexual e à configuração do consentimento da vítima na definição dos tipos penais, bem como nas respetivas causas de agravamento de penas.

LEAL, Celso. A (necessária) reforma do sistema penal português respeitante aos crimes sexuais segundo a Convenção de Istambul. *Revista do Ministério Público*, a. 50, nº 157 (jan.-mar. 2019), pp. 147-168. ISSN 0870-6107. Cota: RP-179.

Resumo: «Actualmente tem sido veiculada a opinião de que o sistema penal português deverá ser alterado de acordo com o estipulado pela Convenção de Istambul, ratificada por Portugal em 2011. Na verdade, tais alterações legislativas impõem-se, devendo mesmo levar a uma revisão mais profunda. Desde logo as penas de prisão suspensa na sua execução deverão ser sempre sujeitas a regime de prova em caso de condenação por crime de natureza sexual. Também nas penas, deverá ser alargado o âmbito da pena acessória prevista no artigo 69.º-B do Código Penal. Um dos pontos com mais relevo será a eventual natureza pública dos crimes sexuais e, por outro lado,

a alteração do tipo legal de crime de coacção sexual e violação, dando enfoque no não consentimento». [Resumo do autor]

LOPES, José Mouraz; MILHEIRO, Tiago Caiado. *Crimes sexuais: análise substantiva e processual*. 4.ª ed. Coimbra : Almedina, 2023. 559 p. ISBN 978-989-40-1083-8. Cota: 205/2023.

Resumo: «Na história do direito penal, o tratamento dogmático da criminalidade sexual tem sido extraordinariamente mutante. O presente trabalho comporta uma abordagem jurídica das questões relacionadas com a criminalidade sexual numa perspetiva integrada, que abrange uma dimensão criminológica, uma dimensão substantiva, nomeadamente um comentário aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual (e alguns crimes conexos), e uma dimensão processual, condicionada pela especificidade que o tratamento da criminalidade sexual comporta.

A presente edição decorre do ajustamento a alterações legislativas recentes, revendo-se alguns comentários e notas, bem como acrescentando ainda algumas considerações que se entenderam pertinentes. Introduziu-se alguma referência a doutrina e jurisprudência mais recente nas anotações dos crimes sexuais e crimes conexos.» [Resumo dos autores]

SILVA, Fernando Laércio Alves da; GUIMARÃES, Marina Oliveira. Sobrevitimização feminina: os nocivos impactos da publicização da ação penal nos crimes contra a liberdade sexual. *Revista de Informação Legislativa*, a. 61, n.º 241 (jan.-mar. 2024), pp. 219-236. ISSN 0034-835X. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p219.pdf. [visualizado em 2025-07-02].

Resumo: «O artigo objetiva analisar as formas de sobrevitimização presentes na apuração e no julgamento de crimes sexuais contra mulheres no Brasil, com foco na recente alteração legislativa relacionada à ação penal pública incondicionada para esses crimes. Com isso, busca-se compreender se essa mudança legal resulta em nova forma de violência contra as mulheres, considerando o funcionamento do sistema penal. Destaca que as sucessivas alterações legislativas têm relegado as vítimas a uma posição secundária no processo, tratando-as frequentemente apenas como meios de prova, em vez de fortalecer sua autonomia e participação decisória. O trabalho enfatiza

a necessidade de se implantarem medidas mais abrangentes e eficazes para combater a violência sexual e proteger os direitos das vítimas.» [Resumo dos autores]